

DR. STANISŁAW STARZYŃSKI

Profesor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie.

ROZWAŻANIA KONSTYTUCYJNE.

Ogłoszone dotychczas projekty reformy konstytucji polskiej, dadzą się podzielić na trzy grupy. Jedną z nich stanowią projekty obejmujące całokształt reformy, czyli zawierające całkowite nowe kodyfikacje, mające wejść w miejsce ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921, a wychodzące z całkiem odmiennego punktu widzenia i z innego założenia, tak, że nie są do dzisiejszej konstytucji prawie w niczem podobne. Do drugiej grupy należą projekty, podające także całkowite i wyczerpujące kodyfikacje nowego ustroju, ale nie „światoburcze”, tylko starające się, nawiązując do najbardziej wadliwych postanowień dzisiejszego prawa ustrojowego, te wadliwe postanowienia czemś lepszem zastąpić; reprezentują więc ideę ciągłości w rozwoju ustroju, ideę stopniowej poprawy, a nie rewolucji. Trzecią grupę wreszcie stanowią projekty fragmentaryczne, dotyczące tylko pewnych poszczególnych postanowień, albo też i projekty obejmujące całość, ale nie idące tak daleko, aby je można zaliczyć do tych, które prawie wszystko obalają bez pardonu, a więc projekty pośrednie.

Do pierwszej grupy należą projekty prof. Wład. Jaworskiego, Władysława Studnickiego, projekt klubu B. B. W. R. wniesiony w r. 1929, a obecnie ponowiony; a teraz należy zaliczyć do nich i projekt ks. Eustachego Sapiehy, b. ministra spraw zagranicznych w Polsce. O projekcie prof. Jaworskiego, wedle którego władza państwowa skupia się wyłącznie w osobie Prezydenta Rzplitej, a wykonywaną być ma wedle zasad moralności Chrystusowej, w czem żadna norma ograniczać Prezydenta nie może, wypowiedzieliśmy się już i w tem piśmie i gdzie indziej, nie potrzebujemy się więc powtarzać¹⁾. Wł. Studnicki wystąpił z projektem decentralizacyjnym, dzieląc-

¹⁾ Patrz moje artykuły p. t.: „O dążeniach do reformy ustroju w niektórych państwach, a zwłaszcza w Polsce” w *Ruchu Prawn. i Ekonom.* Kwartał I. i II. z r. 1930; tudzież: „Nadrzędność czy równorzędność ustaw konstytucyjnych ze zwykłemi”. *Normy prawne i metaprawne*, Lwów 1930.

cym Polskę na siedm prowincyj zupełnie autonomicznych, z własnymi Sejmami, oraz z ogólnopanstwowym Sejmem, przez te Sejmy prowincjonalne wybieranym, i projekt ten trafia Ks. Sapieżę będącemu „zwolennikiem kantonalnego ustroju”, (str. 159) do przekonania „jako koncepcja”, chociaż robi na nim wrażenie „skoku w ciemność” (str. 162). Projekt ten przypomina ustrój dawnej Austrii, gdzie był bardzo na miejscu, albowiem Austria składała się z jednostek historyczno-politycznych o samodzielnej przeszłości i o różnych narodach i narodowościach, ale nie odpowiada bynajmniej potrzebom dzisiejszego państwa polskiego, w którym chodzi przede wszystkim o złączenie rozerwanych dzielnic i łagodzenie różnic narodowościowych. Pierwsze wydanie projektu B. B. W. R. omówiliśmy obszernie w Nr. 9061—9064 „Gazety Porannej” z 1929 roku, wypowiadając i uzasadniając nasze ujemne o nim zdanie całkiem jasno i otwarcie. Pomijamy również grupę drugą (projekty całkowite ale nawiązujące do dzisiejszego stanu rzeczy), tj. projekt Henryka Konica, projekt Stronnictwa Narodowego, złożony w r. z. w Sejmie, projekt mój,²⁾ ominiemy zachowawczy projekt Jana Tarnowskiego z jednej a zeszlóroczny projekt lewicy sejmowej, z drugiej strony, a zajmiemy się głównie projektem X. Sapiehy.

Już na pierwszy rzut oka widzi się, że się ma do czynienia z elaboratem utalentowanego polityka i bystrego obserwatora, a wiele myśli i twierdzeń, z którymi się w uzasadnieniu projektu spotykamy, godne są rzeczywiście pióra męża stanu, którym też autor projektu był i jest. Projekt sam atoli jest projektem *par excellence* politycznym, a przytem obciążony wadą, że jest napisany „ad hominem”, jakkolwiek autor temu przeczy na str. 130, i jakkolwiek obóz polityczny do którego autor należy, podnosi jako największy *gravamen* przeciw dzisiejszej konstytucji, że ona właśnie była rzekomo układana *ad „hominem”*, ale w przeciwnym kierunku t. j. przeciw marszałkowi Piłsudskiemu, podczas gdy projekt X. Sapiehy napisany jest całkowicie na rzecz rządów Piłsudskiego. Najpierw bowiem żąda autor na str. 129, żeby Marszałek Piłsudski narzucił Polsce konstytucję drogą oktrojowania, i to pod grozą, że „jeżeli on nie weźmie na siebie dziejowej odpowiedzialności za narzucenie swej woli narodowi, to czekają Ojczyznę naszą lata ciężkich prób, oby nie ponowna utrata niepodległości i bytu państwowego”, (str. 129), a w dalszym ciągu domaga się, by ta oktrojowana przez Marszałka Konstytucja proklamowała Jego samego lub osobę przez Niego powołaną Naczelnikiem Państwa na lat dziesięć, wyraża nadzieję, że plebiscyt za-

²⁾ Ogłoszony drukiem w r. 1928.

twierdzi tę konstytucję oraz że nada Marszałkowi Piłsudskiemu władzę dyktatorską po myśli art. 163 na okres przejściowy, tj. aż do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu; przyznaje Naczelnikowi Państwa prawa ogłoszenia jeszcze przed otwarciem pierwszej sesji Sejmu pięciu bardzo ważnych ustaw, mających mieć moc prawną taką samą jaką będzie miała konstytucja (art. 165), przyznaje mu więc, na czas aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu pełną władzę z wyjątkowemi przez ten czas uprawnieniami ustawodawczemi. Dla spełnienia tej funkcji dodaje autor Naczelnikowi Piłsudskiemu do pomocy Radę Tymczasową, złożoną z 30 przez niego dobranych mężów, uznając słusznie, że taka pomoc dobranych fachowców jest konieczną, gdyż odpowiedzialność Naczelnika Państwa będzie olbrzymią (art. 164 i str. 130).³⁾

Poznajmy więc bliżej ów projekt, oparty na powyższych premissach. Głową państwa ma być Naczelnik, wyposażony we władzę zwierzchnią (art. 1), wybierany na lat 10, systemem plebiscytowym przez cały naród, ale tylko z pomiędzy dwóch kandydatów, wyznaczonych w sposób taki sam, jak proponuje klub B. B. W. R., tj. jednego proponuje ustępujący Naczelnik, drugiego Zgromadzenie Narodowe. System amerykański, tj. głosowanie na kandydatów postawionych przez partje, potępia autor bardzo słusznie (str. 67, 68). Jednakowoż pierwszym Naczelnikiem Państwa przez lat 10, ma być, jak się już rzekło, Marszałek Józef Piłsudski, lub osoba przez Niego powołana, i to z władzą dyktatorską.

Powyższą propozycję musimy uważać za minimum zmian, jakie autor chce pod względem obsadzania stanowiska głowy państwa przeprowadzić, czytamy bowiem na str. 68, że autor uważał za potrzebne zastanawiać się nad znacznie dalej idącą ewentualnością, tj. nad stałym wyznaczaniem nowego Naczelnika przez ustępującego, czyli za desygnacją, co przypomina czasy piastowskie, kiedy to król, w razie braku synów, miał prawo wyznaczać następcę z grona członków dynastji. Przyznajemy, że stanowi to dla nas pewną niespodziankę. Stąd już tylko jeden krok do propozycji Adolfa Bocheńskiego, aby wprowadzić monarchję w Polsce, powierzyć Marszałkowi Piłsudskiemu dożywotnią regencję i wybrać kandydata na przyszłego króla w postaci jednego z młodszych członków najwybitniejszych dynastji europejskich.⁴⁾ Tego kroku autor nie czyni, podnosząc zupełnie słusznie (str. 66) że,

³⁾ Autor uchyla nazwę „Prezydenta Rzpltej”, uważając ją za „obcą i nieznaczącą dla polskiego ucha” (str. 66).

⁴⁾ Tytuł książki p. Bocheńskiego brzmi podobnie do tytułu omawianej tu książki X. Sapiehy, „Ustrój a racja Stanu, Lwów—Warszawa 1928, na str. 105.

jakkolwiek wedle jego przekonania, najlepszą formą ustroju dla Polski byłaby monarchja, to jednak nie sądzi, aby udało się w tej chwili zmienić formę rządu Polski bez wstrząsu; dlatego też i my nie będziemy się tu ani za monarchją ani przeciw niej oświadczać, gdyż wstrząs przejściowy byłby na pewno bardzo wielki. Natomiast autor idzie w ślady A. Bocheńskiego o tyle, że pragnie wytworzyć w Polsce nieprzerwaną ciągłość idei czy dziedziczność ideologii Naczelników Państwa, wywodzącą się od ideologii pierwszego dziesięcioletniego Marszałka Piłsudskiego po którym ją Jego następcy, jak się spodziewa, odziedziczą. Mówi bowiem na str. 129:

„Projekt mój jest obliczony na to, że nie kto inny tylko Marszałek Piłsudski rozpocznie serję Naczelników Państwa, z których każdy następny, według wszelkiego prawdopodobieństwa, będzie przez poprzednika swego polecony Narodowi, będzie więc ideowym spadkobiorcą bezpartyjnego i państwowego sposobu pojmowania swoich obowiązków, jaki przyświecać będzie temu pierwszemu z kolei. Projekt mój tak samo obliczony jest na to, że Marszałek Piłsudski będzie tym, który pierwszy Senat powoła i że przy nominacji pierwszych senatorów kierować się będzie wyłącznie racją stanu Państwa Polskiego. Jeżelibym się mylił co do nadchodzących wypadków, lub co do bezstronności i patriotyzmu pierwszego Naczelnika Państwa, to projekt mój jest szalony.”

System plebiscytowy wyboru, proponowany na czasy późniejsze, przedstawia, chociaż ograniczony do postawionych z góry kandydatów, wiele ujemnych stron, a mógłby się stać nawet wprost groźnym pod względem politycznym i społecznym, oraz otworzyć wrota na oścież agitacji antynarodowej „zagranicznych agentur”, gdyby nastąpiła ewentualność głosowania tylko we formie odrzucenia lub potwierdzenia jedynej postawionej oficjalnie kandydatury i mógłby spowodować kilkakrotne powtarzanie aktu wyborczego, co wywołałoby najniebezpieczniejsze wstrząsy wewnętrzne.

Naczelnik Państwa może być usunięty z urzędu przez Zgromadzenie Narod. tylko z powodu choroby umysłowej (art. 9). Zastępcą Naczelnika jest Marszałek Senatu (art. 6), który jest osobą mianowaną na to Marszałkostwo przez Naczelnika Państwa, z grona zaproponowanego mu przez Senat.

Funkcję ustawodawczą spełnia z reguły Sejm, ale jednoizbowy, pozbawiony przytem możności samodzielnego zmieniania podstawowych praw konstytucyjnych i szeregu zasadniczych praw, zastrzeżonych w konstytucji. Dalsze ograniczenie Sejmu polega w tem, że zostaje mu narzucone obowiązkowe współdziałanie organizacyj gospodarczych, kulturalnych, społecznych i zawodowych, co się przejawia w tem, że wszystkie projekty ustaw muszą przechodzić przez obrady komisij mieszanych złożonych z po-

słów oraz z członków Wielkiej Rady Państwa, wybranych przez rzeczne organizacje. Prócz tego traci Sejm prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności tak parlamentarnej jak i konstytucyjnej (art. 27, 28), otrzymuje jednak prawo udzielenia swej zgody na oskarżenie i postawienie ministra przed Trybunał Stanu przez Wielkiego Trybuna lub przez Najwyższą Izbę kontroli państwa, o ile ta Izba stwierdzi naruszenie przez rząd ustawy budżetowej i wystąpi z wnioskiem na oskarżenie i ten wniosek zostanie przyjęty absolutną większością głosów ustawowej liczby posłów (art. 27, 83, 84, 126). Posłom zostaje odebrana prawo zwracania się do rządu z pytaniami i interpelacjami, i rząd nie będzie udzielał na nie odpowiedzi (art. 85). Żadne uchwały sejmowe, które się nie stały ustawami, nie obowiązują rządu. Sejm traci prawo zezwalania na wojnę i pokój, oraz prawo zatwierdzania przymierzy. Mylnym jest wyrażenie w art. 41, że Sejm uchwała „ogólne” normy prawne, albowiem on uchwała wszystkie normy prawne, a więc i szczegółowe. Senat zostaje pozbawiony charakteru ciała ustawodawczego, zachowuje go wyjątkowo tylko o tyle, że wchodzi w skład Zgromadzenia Narodowego, powołanego do ostatecznego rozstrzygania o projektach ustaw konstytucyjnych (art. 78) oraz do pełnienia całkowitej władzy suwerennej w nadzwyczajnych wypadkach (art. 102, 103). Senat obejmuje natomiast funkcję organu, sprawującego kontrolę rządu, zarówno polityczną (przez prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej), jakoteż i dozór nad zgodnością poczynąń rządowych z obowiązującymi ustawami (co jednak nie wyklucza sądownictwa administracyjnego, któremu jest poświęcony cały rozdział od art. 116 do art. 122). Na Senat przechodzi też prawo interpelowania rządu, prawo wyboru komisji śledczych dla poszczególnych spraw (art. 34 dzisiejszej konstytucji). Senatowi ma rząd obowiązek przedstawiania exposé na początku każdej zwyczajnej sesji oraz po ukonstytuowaniu się nowego rządu, senat może prowadzić nad nim dyskusję, która może się zakończyć odrzuceniem exposé, i koniecznym w takim razie ustąpieniem rządu. Ten sam konieczny skutek ma i nieprzyjęcie do wiadomości odpowiedzi ministra na odpowiedź senatorską i votum nieufności Senatu w stosunku do całego rządu lub do poszczególnych ministrów. Rząd ma jednak prawo odmówienia odpowiedzi na interpelację w sprawach zagranicznych lub wojskowych, o ile otrzyma na tę odmowę upoważnienie drogą „dekretu” Naczelnika Państwa, i wtedy taka odmowa nie może się stać nawet przedmiotem dyskusji (art. 96). Autor oddaje wogóle sprawy wojskowe i zagraniczne wyłącznemu kierownictwu Naczelnika Państwa (str. 72). Poza tem może Senat prowadzić dyskusję i udzielić Rządowi wskazówek co do kierunku jego postępowania

we wszystkich dziedzinach jego działalności (co zostało zakazaniem sejmowi) i t. d. (art. 96—98). W ten sposób staje się Senat głównym ciałem politycznym, staje się organem w którym leży (poza Naczelnikiem i Rządem) punkt ciężkości polityki państwowej.

Nowa instytucja państwowa, tj. wspomniana wyżej Wielka Rada Państwa, bierze przez swe uczestnictwo we wspomnianych komisjach mieszanych, współdziała w ustawodawstwie, a oprócz tego otrzyma drogą specjalnych ustaw pewien określony zakres współpracy z rządem w kierowaniu życiem gospodarczym: ma to zastąpić przewidzianą w art. 68 dzisiejszej konstytucji Naczelną Izbę gospodarczą, a oprócz tego, dochodzi do współdziału w ustawodawstwie konstytucyjnym oraz w spełnianiu całkowitej władzy suwerennej w nadzwyczajnych wypadkach (art. 102, 103) przez to, że stanowi część Zgromadzenia Narodowego. Zgromadzenie to ma ostatni głos w sprawie ustaw konstytucyjnych, uchwalanych przez Sejm w normalnym trybie, nie może tu jednak wprowadzać zmian ani poprawek, lecz musi ustawę *en bloc* przyjąć albo odrzucić! Dalej, wybiera ono jednego z kandydatów na Naczelnika Państwa, rozstrzyga o usunięciu Naczelnika Państwa z urzędu, odbiera przysięgę od Naczelnika Państwa i obejmuje na wniosek Naczelnika Państwa a za zgodną uchwałą Sejmu i Senatu, w wypadku grożącego państwu niebezpieczeństwa, całokształt atrybucji władzy suwerennej i sprawuje ją przez mianowanego przez siebie dyktatora lub pełnomocnika, względnie pełnomocników. Może wtedy nawet zmienić Konstytucję oraz formę rządu (art. 103).

Ta dyktatura złożona w ręce Zgromadzenia Narodowego stanowi bodaj że największą sensację projektu, zwalczającego tak silnie sejmokrację a dążącego do stworzenia jak najsilniejszego rządu. Zwykle dotąd, w razie katastrofy przechodziła władza z rąk zgromadzeń lub licznych ciał zbiorowych w ręce nielicznych komitetów, dyrektorjatów lub jednostek, które ją zdołały uchwycić; tak np. Polska ustanowiła w r. 1920, z chwilą wybuchu wojny bolszewickiej, Radę Obrony Państwa, z nieograniczonymi pełnomocnictwami co do prowadzenia wojny i zakończenia jej. Tutaj bieg rzeczy ma być odwrotny, a przytem wpada w oczy, że do dokonania tego przerwania władzy nie jest bynajmniej wymagana zgoda rządu tj. ministerstwa, bo art. 102 mówi tylko o Naczelniku Państwa (oczywiście ma na myśli Naczelnika „nadrzędnego”).

Wreszcie ostatnia wielka, a również nowa instytucja, Wielki Trybun, mający sprawować obronę prawną obywateli państwa przeciw nadużyciom władzy, i przekraczaniu ustaw, do której to obrony, i to bezpłatnej, przed wszystkimi sądami, mają obywatele Rzeczypospolitej prawo, zastrzeżone w art. 123. Wielkiego Trybuna wybiera sam Sejm na czas kadencji sejmowej, będzie on więc wyra-

zicielem większości sejmowej, Naczelnik państwa ma jednak prawo unieważnienie wyboru, co spowoduje ponowny wybór. Prócz tego będą mianowani Trybuni wojewódzcy przy wojewódzkich sądach administracyjnych. Wielki Trybun może na skutek skargi, ale także i własnej inicjatywy pociągać wszystkich przedstawicieli władzy do odpowiedzialności przed którymkolwiek najwyższym Trybunałem (sądowym, administracyjnym, Stanu), nie może jednak pociągnąć Naczelnika Państwa, a do pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, potrzeba mu zgody Sejmu, która również jest potrzebną, jak już wspomnieliśmy, jeżeli z wnioskiem oskarżającym ministrów wystąpi Najw. Izba kontroli. Natomiast Naczelnik Państwa może zaskarżyć ministrów przed Trybunałem Stanu samoistnie, na wzór niektórych państw monarchicznych, bez pytania Sejmu (art. 27).

Drugą ważną atrybucją Trybuna jest prawo wystąpienia przed Sądem Najwyższym z wnioskiem o uznanie ustaw państwowych za niezgodne z konstytucją, oraz ustaw, któreby były wydawane przez przyszłe sejmiki wojewódzkie, za niezgodne z ustawami państwowymi (art. 113 i 127). W ten sposób zostałaby zapełniona dotkliwa luka w naszym prawie publicznym, a wiadomo, że dotychczasowe dążenia do jej zapełnienia, chcą poruczyć prawo decyzji w tej mierze naszym zdaniem słusznie, osobnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Stworzenie instytucji Trybunału uzasadnia autor potrzebą zabezpieczenia obywateli państwa przed niesprawiedliwością i nadużyciami władz, dodając przy tem na str. 122 słowa: „śmiem twierdzić, że żaden ustrój nie może być trwały, który nie zagwarantuje praworządności”. Twierdzenia tego nie można dość głośno i dość często powtarzać; idzie tylko o to, by było wszędzie uznane, i w czyn wcielane. Ponadto, przewiduje projekt zaskarżenie przed Sądami administracyjnymi aktów wydawanych przez władze wedle ich własnego uznania, oraz dopuszcza skargi, w których skarżący nie jest sam naruszony w swych prawach podmiotowych lub interesach (art. 122), t. zw. *actio popularis*.

Zobaczmy teraz, w jaki sposób mają powstawać wymienione wyżej główne organa państwowe. O sposobie powoływania Naczelnika Państwa mówiliśmy już. Sejm ma się składać tylko z 300 posłów, wybranych w głosowaniu takim samem jak dotychczas, jednak z podwyższeniem wieku dla wyborców na lat 25, dla wybieralności na lat 30. Wprost antyparlamentarnem jest postanowienie, że ministrowie i podsekretarze stanu, o ile przyjmują mandat poselski, opuszczają służbę państwową; natomiast słusznem jest, że projekt pozbawia posłów nietykalności dożywotniej za ich działalność poza sejmową, jakkolwiek ona wchodziłaby w zakres wykonywania mandatu poselskiego. Wielka Rada Pań-

stwa ma się składać conajmniej z 60 a co najwyżej z 120 radców Stanu, wybieranych przez organa samorządu gospodarczego i przez instytucje społeczne, kulturalne i naukowe, które zostaną później określone, oraz z 30 radców Stanu, mianowanych przez Naczelnika Państwa, przyczem najmniej 15 z tych musi być prawnikami z wyższym wykształceniem prawniczym, a to dlatego, że w łonie tej Rady wytworzona będzie Komisja Kodyfikacyjna redagująca *quoad formam* ostatecznie wszystkie projekty ustaw do trzeciego czytania w Sejmie, oraz ewentualnie powoływana do współpracy przy układaniu dekretów Naczelnika Państwa z tymczasową mocą ustaw. Radca Stanu nie może być równocześnie ani posłem ani senatorem.

Senat składać się ma, początkowo, ze stu senatorów mianowanych przez Naczelnika Państwa dożywotnio, jest więc tem samem nie rozwiązalny, wolno jednak Senatorom indywidualnie zrzec się członkostwa Senatu. Po d. 1 stycznia 1932 jednak mają poszczególni Senatorowie ustępować, ich następcy zaś mają być mianowani przez Rady Wojewódzkie, aż do czasu w którym pozostanie już tylko 25 Senatorów mianowanych przez Naczelnika Państwa. W rezultacie więc Senat będzie się składał w $\frac{1}{4}$ części z mianowanych a w $\frac{3}{4}$ częściach z wybieranych członków. Zgromadzenie Narodowe składać się ma ze wszystkich członków Sejmu, Senatu i Wielkiej Rady Państwa. Wielki Trybunał jest jednoosobowy. Komisja parlamentarna kontroli długów państwa ma się składać tylko z członków Senatu, w liczbie 5, pod przewodnictwem Marszałka Senatu (art. 94). Całkowite wykluczenie członków Sejmu z tej Komisji uważam za niesłuszne i bezpodstawne. Trybunał Stanu ma pozostać w dotychczasowym składzie z tą różnicą, że wszyscy jego członkowie mają posiadać wyższe wykształcenie prawnicze, i że mają być wybierani po połowie przez Sejm i przez Senat (art. 39), o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa mówi tylko, że będzie ona oparta na zasadzie niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie o N. I. K. P., oraz że mianowanie i odwołanie Prezesa N. I. K. nie będzie wymagało, dla swej ważności, kontrasygnatury Prezesa Rady ministrów (art. 16 i 27).

Co do składu i organizacji rządu państwa we właściwem słowa znaczeniu, czyli jego organów wykonawczych, nie proponuje autor naogół żadnych zmian; brak tylko postanowienia, oczywiście przez przeoczenie, że Naczelnik Państwa mianuje także i wszystkich innych ministrów, a nie tylko Prezesa ministrów (art. 13).

Przechodzimy teraz do określenia kompetencji poszczególnych organów władzy, i tu spotykamy już znaczne zmiany, częścią na lepsze, częścią na gorsze. Naczelnik Państwa otrzymuje wreszcie

prawo *veto* ustawodawczego (art. 79), którego opinia powszechna oraz wiele wniosków oddawna się domaga; ponowne obrady nad projektem ustawy, obłożonym wykonaniem *veto* mogą się odbyć dopiero na następnej sesji. Naczelnik państwa zachowuje też prawo wydawania rozporządzeń z tymczasową mocą ustawy, a to a) w czasie rozwiązania Sejmu, gdy zachodzi konieczność państwowa (wymóg na głośności opuszczono), b) w czasie stanu wojennego, gdy Sejm jest rozwiązany lub zachodzi niemożność jego zwołania lub obradowania, c) na mocy osobnej ustawy upoważniającej; — w żadnym wypadku nie można na tej drodze zmieniać konstytucji, a w wypadku a) nie mogą się te rozporządzenia odnosić do całego szeregu spraw, które i wedle ustawy delegującej z 2 sierpnia 1926 były z pod mocy dekretowania usunięte (art. 80 i 81). Rozporządzenia w mowie będące, mają stracić moc obowiązującą jeżeli nie zostaną przedłożone Sejmowi do dnia 14 po jego zebraniu się, Sejm może je uchylić tylko w drodze ustawy, która jednakowoż nie wymaga dla swej ważności podpisu Naczelnika Państwa, z czego wynika, że autor stwarza tu jakiś nowy gatunek ustawy (art. 82) chyba z obawy, aby Naczelnik Państwa nie czuł się dotknięty tem, że podpisuje ustawę, która znosi jego własny dekret. W drodze dekretu może Naczelnik Państwa, w czasie stanu wojennego ogłosić budżet oraz zmienić kontyngent rekruta (art. 76 i 77). Ma prawo rozwiązać Sejm i przed upływem jego kadencji, a ma nawet obowiązek rozwiązania go, jeżeli Sejm uchwali ponownie ustawę przeciw której on założył *veto*, albo jeżeli Sejm odrzuci projekt budżetu w całości lub wprowadzi poprawki uniemożliwiające jego zastosowanie. Uważamy, że nałożenie tego przymusu rozwiązania Sejmu wobec ogólnie danej możliwości rozwiązywania go każdego czasu (art. 62, 76, 79) ma charakter drażniący, a więc jest conajmniej zbyteczne.

Główna tendencja projektu streszczona jest w art. 20 i 25. Pierwszy z nich brzmi lapidarnie, że „za czynności urzędowe Naczelnik Państwa nie jest odpowiedzialny”; odpada więc dzisiejsza jego odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za zdradę stanu, naruszenie konstytucji i uczynki karne. Drugi z nich mówi, naogół zgodnie z projektem prof. Wł. Leop. Jaworskiego i klubu B. B. W. R., że najważniejsze akty rządowe, Naczelnika Państwa, jako to:

1. Nominacja i zwolnienie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, tudzież dekret o jego stosunku do Naczelnika Państwa.
2. Mianowanie Naczelnego Wodza w czasie wojny.⁵⁾

⁵⁾ Co niekoniecznie musi nastąpić, albowiem wedle art. 15 projektu może i sam Naczelnik Państwa sprawować naczelne dowództwo.

3. Rozwiązanie Izby poselskiej i Wielkiej Rady Państwa.
4. Odmowa podpisu na projektach ustaw.
5. Orędzie do Izb, zwoływanie i odraczanie Izb.
6. Mianowanie i zwolnienie Prezesa Rady Ministrów.
7. Mianowanie i zwalnianie urzędników obu kancelaryj Naczelnika Państwa.
8. Mianowanie oficerów.
9. Udzielanie odznaczeń i orderów.
10. Nominacja i odwołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa.
11. Nominacja członków Senatu.
12. Odmowa uznania wyboru Wielkiego Trybuna.

nie potrzebują kontrasygnatury ministerjalnej, nie są więc pokryte żadną odpowiedzialnością, a że Naczelnik Państwa jest wogóle nieodpowiedzialnym, więc stajemy twarzą w twarz wobec autokratyzmu. Dlatego musimy scharakteryzować projekt X. Są piechy tak samo jak charakteryzowaliśmy tamte projekty, jako pomysł autokratyczny, pomimo, że nie zawiera on takich osobliwości, jak n. p. poruczenie Głowie państwa prawa sprawdzania ważności wyborów poselskich, oraz mianowanie takiej ilości członków Trybunału Stanu, jaka jest potrzebna do wydania wyroku (projekt B. B. W. R.), i dziwimy się nieco, że autor widzi wielką pod tym względem różnicę pomiędzy projektem swoim a projektem prof. Jaworskiego, któremu nie szczędi na str. 151—155 licznych a bardzo krytycznych zarzutów.

Także i uzasadnienie braku kontrasygnatury, podane przez autora na str. 71 nie może nam trafić do przekonania, gdyż ono brzmi że kontrasygnatura jest zbyteczną, wszędzie tam, gdzie Naczelnik występuje jako władza „nadrzędna”, t. j. nie działająca na odpowiedzialność rządu, a natomiast staje się potrzebną z chwilą, gdy Naczelnik działa na odpowiedzialność rządu. Tymczasem nadrzędność nie wyklucza bynajmniej potrzeby, a nawet konieczności pokrywania aktów nadrzędnych odpowiedzialnością rządu; monarcha jest zawsze nadrzędny, a mimo to jego akta rządowe, nawet rozmowy na audjencjach są pokrywane odpowiedzialnością ministrów. Nadrzędność należy rozumieć jako najwyższy stopień władzy rozkazodawczej, a więc taki stopień, którego dzierżyciel nie stoi z innymi organami władzy w równym rzędzie, jak to mylnie czyni art. 2 dzisiejszej konstytucji marcowej, wymieniając *pari passu* Prezydenta wraz z ministrami, ale stąd nietylko nie wynika potrzeba zwolnienia aktów tego rozkazodawcy od kontrasygnatury, ale przeciwnie zachodzi potrzeba i kontrasygnatury, bo im większy stopień i zasięg władzy, tem rozleglejsze pole do jej nadużycia, a więc tem większa konieczność czyjejś odpowiedzial-

ności względnie współodpowiedzialności. To samo się odnosi i do wprowadzenia stanu konieczności państwowej, przewidzianego w art. 102 projektu, gdzie autor eliminuje współudział i współpodpis odpowiedzialnych ministrów. Takiej niepokrywanej przez nikogo nadrzędności Polska nie potrzebuje i nie byłaby ona „lekarstwem na wszystkie niedomagania ustrojowe” (str. 65), tak samo, jak nie mogą niem być różne wykrety i igraszki z Sejmem⁶). Raczej należy zabrać się na serio do pracy nad reformą składu Sejmu przez reformę prawa wyborczego w kierunku oparcia go przynajmniej częściowo na społeczeństwie zorganizowanym, o czym autor słusznie wspomina ogólnikowo na str. 89, a co dałoby się urzeczywistnić przez połączenie powszechności z pluralnością (vide mój projekt z 1928).

Przechodząc na zakończenie do niektórych jeszcze szczegółów uważam za rzecz bardzo dobrą, że autor wstawił w art. 3 postanowienie iż język polski jest językiem urzędowym, że skonstatował na str. 163, iż w dwudziestym wieku nie można kasować zupełnie kontroli rządu przez społeczeństwo bez stworzenia w to miejsce specjalnego organu kontroli, że stwierdził, iż autokratyzm bez monarchji prędko zdegeneruje się w rządy klik i nie ostanie się długo (str. 163), że jest wielkim złem, iż klasy posiadające — a ja dodam: i nieposiadające — żyją w ciągłej obawie przed niespodziankami ze strony ciała ustawodawczego; (str. 126), że państwo polskie nie dało swym obywatelom przez pierwsze dziesięciolecie, uczucia bezpieczeństwa, pewności jutra (str. 126), że pewne ciężary nie mogą być stroniczo nakładane nierównomiernie (str. 127) i t. d. Zarówno te uwagi, jak i bardzo wiele innych tez autora, stwierdzają, cośmy już na początku powiedzieli, że mamy do czynienia z autorem, wnikającym wszechstronnie i bystro w problemy ustroju państwowego i wmyślającym się w nie poważnie, że całość, którą nam podał, jest niezwykle interesująca i w dobrym słowa znaczeniu oryginalna. Ale trudno nie zauważać, że autor popada kilkakrotnie sam ze sobą w sprzeczność, specjalnie potępiając brak kontroli i autokratyzm w swych uwagach, a ułatwiając i potęgując je w swej kodyfikacji.

Trzeba też zaznaczyć, że n. p. opuszczenie w projekcie stwierdzenia, że Polska jest republiką, nie da się uzasadnić tem, że konstytucja powinna zawierać tylko „normy prawne”, (str. 63), albowiem uznanie pewnej formy rządu w pewnym państwie jest właśnie

⁶) Z prawdziwym zadowoleniem podnoszę, że autor na str. 144 kategorycznie potępia „drwienie z obecnego Sejmu i stosowanie wobec niego taktyki poniewierania”, uprawiane przez „pewne liczne i wpływowe grono ludzi, ufne w poparcie jedynego miarodajnego czynnika w Polsce”.

normą prawa publicznego i to normą najwyższego rzędu. Trudno też twierdzić, że jest rzeczą niedopuszczalną, aby głowa państwa nie mogła być pociągnięta uchwałą Sejmu do odpowiedzialności za zdradę stanu (str. 74); w Francji odpowiada ona właśnie za „*haute trahison*”. Na str. 82, gdzie autor oświadcza, iż jest zwolennikiem nadania organom samorządowym szerokiego zakresu władzy ustawodawczej, (czego my nie możemy uznać za dobre z wielu względów) brakuje nam przynajmniej skonstatowania, że może się to odnosić tylko do samorządu wojewódzkiego.